

Auto 011/09

AUTO DE SALA DE REVISION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Seguimiento de medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional respecto de las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada

JUEZ-Competente hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza

DERECHO AL HABEAS DATA DE PERSONAS DESPLAZADAS-Dimensión negativa y positiva

POBLACION DESPLAZADA-Medidas para la superación del subregistro

POBLACION DESPLAZADA-Medidas para el intercambio de información entre las distintas bases de datos relevantes

POBLACION DESPLAZADA-Medidas atinentes a los distintos sistemas de identificación con miras a crear un sistema de información articulado útil para el goce efectivo de los derechos

Referencia: Sentencia T-025 de 2004

Seguimiento de medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional sobre el problema del desplazamiento interno, específicamente respecto de las falencias de los *sistemas de registro caracterización* de la población desplazada.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA
ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintiséis de enero de dos mil nueve (2009)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado el presente Auto con el propósito de hacer seguimiento a las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en relación con el problema del desplazamiento interno, específicamente en lo relacionado con

las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada.

I. ANTECEDENTES.

1. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional *“mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*.

2. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno en el país, e impartió una serie de órdenes complejas dirigidas a varias autoridades de los niveles nacional y territorial, encaminadas a superar dicha situación. Dentro de las falencias de la política detectadas y descritas en dicha sentencia se encontraron algunas relacionadas con el registro de la población desplazada, y con la información que de ella se recoge para nutrir el diseño y la ejecución de programas dirigidos a la satisfacción del goce efectivo de los derechos de los desplazados. En relación con el registro y la caracterización de la población desplazada, la sentencia T-025 mencionó como falencias (i) que la población desplazada no contaba con *“información oportuna y completa acerca de sus derechos, oferta institucional, procedimientos para acceder a ella e instituciones responsables”*, (ii) que los sistemas de información no incluían *“la totalidad de las ayudas otorgadas ni los bienes inmuebles abandonados”*, (iii) que se constataba un subregistro de personas desplazadas (especialmente en desplazamientos menores o individuales), (iv) que el Sistema Único de Registro no incluía información de ayudas provistas por entidades distintas a la Red de Solidaridad Social (ahora Acción Social), (v) que los sistemas de información no eran sensibles a la identificación de necesidades específicas de grupos con un mayor nivel de vulnerabilidad, y (vi) que dichos sistemas no identificaban las posibilidades de generación de ingresos en zonas de recepción. En consecuencia, en la sentencia se ordenó, entre otras determinaciones, al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada *“precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente.”*¹

3. El día 29 de agosto de 2005, la Sala Tercera de Revisión profirió el Auto 178 de 2005, en el cual revisó el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-025 de 2004 para proteger los niveles mínimos de satisfacción de los derechos fundamentales de la población desplazada, e impartió a su vez una serie de órdenes encaminadas a impulsar la superación del estado de cosas inconstitucional. En el Auto referido se estableció que las metas anunciadas por la Red de Solidaridad Social encaminadas a la caracterización de la población desplazada *“no se cumplieron y aún subsisten varios problemas administrativos, de coordinación, de difusión de*

¹ Literal a) (i) del ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

información, así como dificultades en los procedimientos de recolección de información de la población desplazada, su confiabilidad y el fin dado a la información obtenida [...].” La Corte ordenó entonces a la Red “diseñar, implementar y aplicar prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar las dificultades señaladas, [...] [y] definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para (i) culminar el proceso de caracterización, de tal manera que el Sistema Único de Registro provea la información necesaria para determinar con precisión la situación en que se encuentra la totalidad de la población desplazada, ya sea que se hayan desplazado de manera individual o masivamente, antes o después del año 2000; y (ii) para corregir las dificultades detectadas por las entidades y organizaciones en el proceso de recolección de la información [...]”.

4. El día 11 de agosto del año 2006, la Sala profirió el Auto 218 de 2006, mediante el cual se verificaron las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional. En dicho Auto, la Corte consideró “especialmente preocupantes” los rezagos que se presentaban “en las actividades de registro y caracterización de la población desplazada”. Reiteró también que “el diseño mismo de la política pública de atención, así como su materialización, seguimiento y evaluación, dependen en su alcance, oportunidad y efectividad, de la calidad y precisión de la información recopilada en las bases de datos oficiales sobre población desplazada.” Agregó que “todos los componentes de la política pública de atención a la población desplazada dependen, para su debida formulación y ejecución, de un adecuado proceso de registro y caracterización.” Por estas razones, la Sala enfatizó que “los esfuerzos de registro y caracterización de la población desplazada constituyen una pieza clave en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno, ya que dicho estado de cosas surge de la discrepancia existente entre la magnitud real del problema y la respuesta estatal y social al mismo... .”

La Corte evidenció problemas recurrentes en las áreas del registro y de la caracterización de las víctimas del desplazamiento. Se refirió en primer lugar al subregistro de la población desplazada. Indicó que se continuaba presentando una “marcada discrepancia entre las dimensiones reales del fenómeno del desplazamiento interno y las cifras incluidas sobre el mismo en el RUPD ... que subdimensiona significativamente este grave problema nacional.” A su vez, “la política [...] para la atención del desplazamiento [...] se encuentra formulada sobre presupuestos que no corresponden a la dimensión real del problema que se pretende atender”. La Corte señaló que aunque Acción Social reportó estar implementando correctivos (dentro de los que se encontraba un sistema de estimación de fuentes contrastadas), a la fecha del Auto no se habían adoptado las medidas conducentes para “solventar esta grave falencia de la política pública”. Adicionalmente, la Corte estimó que la falta de disposición de la población desplazada a registrarse en el sistema oficial correspondiente no excusaba la “inacción de la

entidad gubernamental encargada de medir esta alarmante realidad nacional en los términos más precisos posibles.” Al respecto, señaló que

“Una de las principales obligaciones de Acción Social en relación con el registro de la población desplazada es la de solventar los problemas de (i) discrepancia entre los distintos sistemas oficiales y no gubernamentales de medición del desplazamiento, y (ii) falta de registro de la población efectivamente desplazada dentro del sistema oficial de medición. En la medida en que las autoridades no tengan información completa y veraz sobre las dimensiones del problema que pretenden atacar, sus actuaciones estarán diseñadas y formuladas sobre la base de estimaciones erróneas y, por ende, no tendrán plena efectividad para contrarrestar la crisis humanitaria generada por el desplazamiento.”

En segundo lugar, respecto de la caracterización de la población desplazada, la Corte constató un *“significativo atraso en el cumplimiento de las obligaciones de Acción Social en este campo.”* Aunque de acuerdo a lo ordenado en el Auto 178 del 29 de agosto de 2005, Acción Social debía adoptar las medidas necesarias para que, a más tardar un año después, el proceso de caracterización de la población desplazada se hubiera completado, dicha entidad había informado que a la fecha (agosto de 2006) el Plan Nacional de Caracterización se encontraba únicamente en las primeras fases de aplicación y presentaba *“un importante retraso en su implementación.”* Además, la Corte observó que dicho Plan no preveía *“los instrumentos necesarios para que, una vez finalizado dicho proceso de caracterización, se focalice la política pública de atención a la población desplazada de conformidad con los resultados que arroje su aplicación.”*

Con base en estas consideraciones, en el Auto 218 de 2006 la Corte ordenó al Director de Acción Social que remitiera *“un informe específico que permita apreciar cómo se ha mejorado la información que consta en el sistema de registro y cuáles avances se han presentado en su operación, con especial atención a las diferentes falencias indicadas en la parte motiva de esta providencia [...] Como parte de este informe, el Director de Acción Social deberá enviar una serie de indicadores relacionados específicamente con el proceso de registro y caracterización de la población desplazada, que permitan medir su evolución y los avances que se han presentado en su desarrollo desde la adopción del Auto 178 de 2005”.*

5. Han transcurrido más de dos años desde la adopción del referido Auto 218 de 2006. Desde entonces, ACNUR, así como varios organismos que acompañan, controlan o evalúan la política de atención a la población desplazada, han señalado que los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada continúan mostrando serias falencias que obstaculizan la satisfacción de los derechos de las víctimas del desplazamiento, o que abiertamente los vulneran.

6. Por su parte, ante la trascendencia del tema mediante el Auto 261 de 10 de octubre de 2008, la Corte convocó para el día 7 de noviembre del 2008 a una sesión de información acerca de los problemas de registro y caracterización de la población desplazada. En dicha sesión participaron los funcionarios responsables del registro y la caracterización de personas desplazadas del Ministerio del Interior y de Justicia, Acción Social, el Ministerio de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, así como también miembros de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado e investigadores del sistema de registro de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional. Además, participaron representantes de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Oficina en Colombia del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

7. En vista de lo anterior, es necesario que la Sala determine qué problemas persisten respecto de los programas de registro e información de la población desplazada, y subsecuentemente, imparta las órdenes pertinentes para la protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento y la superación de las correspondientes falencias.

8. La presente providencia se adopta con base en (i) diversos informes de cumplimiento remitidos a esta Corporación por las entidades que conforman el SNAIPD y por otras autoridades destinatarias de las órdenes impartidas en los Autos 178 de 2005 y 218 de 2006.² (ii) La Corte también se fundamenta en la información aportada por distintas organizaciones y personas que han dirigido comunicaciones directas al despacho del Magistrado Sustanciador.³ (iii) Por último la Corte se basa en lo argumentado por las distintas entidades públicas,

² Ver por ejemplo el Oficio del 21 de octubre de 2008 en el que Acción Social realizó comentarios respecto del Documento “El Sistema de Registro y Caracterización de la población desplazada y el Sistema de Habeas Data Aditivo” realizado por Juan Carlos Guataquí para el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; el Decimoctavo Informe de Seguimiento de la Procuraduría General de la Nación (22 de octubre de 2008) que trata parcialmente del sistema de registro y caracterización; y el Oficio de 31 de octubre de 2008, por medio del cual Acción Social “complementa” algunos aspectos relaciones con el sistema de registro y caracterización de la población desplazada.

³ Ver entre otros el Documento “El Sistema de Registro y Caracterización de la población desplazada y el Sistema de Habeas Data Aditivo” realizado por Juan Carlos Guataquí para el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; la comunicación de 15 de Septiembre de 2008 en la que CODHES solicita convocar a una audiencia pública para discutir el tema de habeas data; el Octavo Informe de la Comisión de Seguimiento de las Políticas Públicas sobre el Desplazamiento Forzado presentado el 2 de diciembre de 2008, y el documento de la misma organización titulado “Planteamientos Complementarios sobre la Agenda del Proceso de Seguimiento, Posteriores a la Audiencia del 11 De Diciembre de 2008”. Ver también el capítulo 3 del “Balance de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada 2004-2006” de ACNUR. Por último, la Sala ha recibido múltiples comunicaciones de personas desplazadas en las que relatan la vulneración de sus derechos y la dificultad de ser incluidos en el registro único.

organismos de control, u organizaciones civiles en la sesión de información técnica que tuvo lugar el 7 de noviembre de 2008.⁴

II. CONSIDERACIONES SOBRE LAS ÁREAS DE LA POLÍTICA DE REGISTRO Y CARACTERIZACIÓN EN LAS QUE SE PRESENTAN LOS PROBLEMAS MÁS GRAVES.

1. El derecho al habeas data de las personas desplazadas

La Corte empieza por reiterar que todas las personas desplazadas tienen un derecho fundamental al habeas data, tanto en su dimensión negativa como en su dimensión positiva. Dentro de esta dimensión positiva se destaca el concepto de habeas data aditivo, acuñado por la Corte Constitucional, que comprende el “*derecho a la inclusión de los datos personales del sujeto interesado en el banco de datos de programas*” sociales.⁵ En el presente auto no se repite lo que ya ha dicho la Corte sobre este derecho fundamental y se parte de la jurisprudencia general para aplicarla a la situación de los desplazados, dentro de las premisas sentadas en la sentencia T-025 de 2004.

En primer lugar, todo desplazado tiene el derecho de figurar con su identidad clara, no sólo en el Registro Único de Población Desplazada, sino en las demás bases de datos manejadas por entidades públicas con responsabilidades respecto de la protección de sus derechos. En ese sentido, las autoridades tienen el deber de llenar los vacíos en las bases de datos, de completar éstas con la información que falte de todos los desplazados, así como de mantenerlas actualizadas.

A su vez, la existencia de registros y bases de datos completos, útiles, y compatibles entre sí, es necesaria para que cualquier política pública pueda lograr la protección efectiva de los derechos de la población desplazada. Por tal razón, las personas desplazadas tienen derecho a que las bases de datos en las cuales estén registradas (i) contengan los datos indispensables para que los servicios y beneficios a que tienen derecho sean efectivamente provistos, y estén debidamente focalizados a sus necesidades y capacidades, y (ii) sean accesibles a diferentes entidades y organismos responsables de la ejecución de programas dirigidos a la población desplazada, de tal forma que haya compatibilidad y coherencia entre los sistemas de información que manejan distintas organizaciones.

⁴ Ver entre otros los documentos allegados para la audiencia por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Incoder, el ICBF y CODHES, así como también las diapositivas ofrecidas por Acción Social, el Ministerio de Protección Social, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Comisión de Seguimiento.

⁵ En la Sentencia T-307 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) la Corte decidió que la no inclusión de la información de la accionante en el banco de datos del SISBEN violaba su derecho al habeas data aditivo. Además de ordenar la adición de la información de la actora, la Corte ordenó al Departamento Nacional de Planeación diseñar un “*instructivo nacional para garantizar el derecho de todas las personas a insertar, conocer, actualizar y rectificar las informaciones que les conciernan y que se encuentren o puedan encontrarse en el banco de datos del SISBEN, así como para asegurar que en la recolección, tratamiento y circulación de tales datos se respeten la libertad, la igualdad, la publicidad y, en general, las demás garantías consagradas en la Constitución.*”

Igualmente, en los antecedentes del presente Auto se observa que la Corte ha indicado que el derecho al habeas data envuelve una dimensión positiva relativa al deber de las entidades correspondientes de esforzarse de manera razonable con el objetivo de superar la trabas que se prevean o detecten para el apropiado y completo registro y caracterización de las personas desplazadas. Así, como ejemplo de lo constatado en el Auto 218 de 2006, Acción Social ha de prever y contrarrestar, el posible subregistro causado por el miedo a registrarse de algunas personas desplazadas. Igualmente, las autoridades han de responder activamente a los problemas de coordinación y de incompatibilidad entre diferentes bases de datos.

Habiendo reiterado lo dicho por la Corte respecto del derecho al habeas data de todas las personas desplazadas, pasa la Sala a analizar las áreas más problemáticas, y a determinar las órdenes pertinentes para la superación de tales falencias. Sobresalen tres áreas en las que se constataron los problemas más importantes: (i) el registro de la población desplazada, (ii) el intercambio de información entre el sistema de registro manejado por Acción Social y otras bases de datos administradas por entidades responsables de ayudar a la población desplazada, y (iii) la simultaneidad de varios sistemas de registro de personas desplazadas.

2. Medidas para la superación del subregistro de la población desplazada

La Corte considera que respecto del problema del subregistro de las personas desplazadas ha habido avances importantes, como lo anotaron varios de los presentes en la sesión de información técnica. Sin embargo, las autoridades reconocen que el sistema de registro, tal como se aplica y maneja actualmente, presenta problemas serios que causan el subregistro de la población desplazada, incluyendo (i) la ausencia de mecanismos para incluir en el Registro Único a las personas desplazadas antes del año 2000, (ii) los desincentivos para el registro de las personas desplazadas por acciones de grupos paramilitares⁶, (iii) los obstáculos legales para el registro de personas desplazadas como consecuencia de acciones del Estado, como por ejemplo las fumigaciones de cultivos ilícitos, y (iv) niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del registro.

Existe sin embargo un mínimo acuerdo acerca de las trabas generadas por dichas barreras y sobre la necesidad constitucional de superarlas. El Gobierno ha procedido a eliminar algunas de las trabas legales para la superación de los mencionados problemas de registro. A su turno, el Consejo de Estado anuló el

⁶ Al respecto, véanse las observaciones realizadas por la CSPPDF (2008i) acerca de la diferencia entre la ENV-2007 y la información del SIPOD, respecto del porcentaje de desplazados registrados que atribuyen el desplazamiento a grupos paramilitares (37% y 11% respectivamente). Ello puede deberse, tal como lo sugiere la Comisión, y como se señaló en la Audiencia realizada el día 29 de junio de 2006, a la negación del registro de personas que en su declaración formal señalan a los paramilitares como autores del desplazamiento (p. 31 y 32), al temor que sienten algunas personas desplazadas a responsabilizar a dichos actores armados en el momento del registro, temor que no se presenta en el momento de responder la encuesta de verificación.

decreto que establecía el plazo de un año para efectuar el registro de un desplazado.⁷

A pesar de que Acción Social está haciendo esfuerzos serios para la eliminación de los obstáculos mencionados, la Corte observa que el nivel de subregistro se encuentra todavía en niveles muy altos. Es así como algunos estudios calculan que el porcentaje de personas desplazadas efectivamente registradas en el RUPD varía entre 25% y 74% dependiendo de la ciudad.⁸

La Corte considera que todavía no es clara la manera como la iniciativa del Gobierno – la eliminación de trabas al subregistro- se implementará y ejecutará de forma tal que en la práctica los desplazados que son rechazados, en adelante sean debidamente registrados. Aunque la mayoría de trabas legales parecen haber sido superadas, es necesario que la ausencia de dichas trabas sea transmitida desde los tomadores de decisiones hasta los funcionarios que tienen contacto personal y directo con los desplazados y que reciben sus declaraciones.

Por estas razones, Acción Social habrá de realizar una campaña de divulgación, si lo estima pertinente en coordinación con el Ministerio Público, de las nuevas políticas respecto del registro de la población desplazada y, de manera coordinada, capacitar a los funcionarios encargados de recibir las declaraciones, valorarlas y registrar a la población desplazada, para que ellos estén al corriente de los avances mencionados y se abstengan de aplicar restricciones que ya no existen y cuya exigencia vulnera los derechos fundamentales de los desplazados. Además, deberá establecer un cronograma de superación del subregistro de la población desplazada en el cual se distinga entre (i) desplazados desde el año 2000 hasta el 2008, inclusive; (ii) desplazados antes del año 2000; (iii) desplazados por fumigaciones, grupos armados al margen de la ley cualquiera que sea su denominación y otras causas, factores o tipo de desplazamiento que anteriormente conducían a que la persona desplazada no fuera registrada, los cuales ya han sido identificados en los autos proferidos por la Corte; y (iv) niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del momento de la expulsión y el registro. Para medir los avances, se deben hacer públicos trimestralmente los logros alcanzados en la superación del subregistro.

De otra parte, se observa que el gobierno no ha implementando unos criterios claros acerca de las condiciones que llevan a la cesación de desplazado. Al respecto, la Corte considera que aunque el derecho al habeas data incluye el derecho a la actualización de las bases de datos correspondientes por el cambio de edad, la muerte u otros sucesos, el hecho de que las personas dejen

⁷ Por medio de sentencia del 12 de junio de 2008 (CP Marco Antonio Velilla Moreno), la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió declarar la nulidad de varios apartes de los artículos 8, 11, 14, 16, 18, 21 y 26 del Decreto 2569 de 2000.

⁸ Ver Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos (2007), “Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención.” Noviembre de 2007.

de ser desplazadas, (i) ha de ser decidido de acuerdo a unos criterios establecidos y consistentes con las obligaciones constitucionales e internacionales, y (ii) no debe tener como consecuencia salir de la base de datos, sino más bien cambiar de estatus en ella, mediante un proceso de actualización de la información. Por lo tanto, Acción Social habrá de establecer, por medio de un diálogo constructivo con la Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público, los criterios para decidir la cesación del estatus de desplazado(a) en el registro, de manera consistente con los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado y con un enfoque de actualización de la información que sea respetuoso del derecho al habeas data.

3. Medidas para el intercambio de información entre las distintas bases de datos relevantes para la población desplazada

Un segundo problema es la descoordinación en el contenido, funcionamiento y utilización de las bases de datos relevantes para las personas desplazadas, y manejadas por distintas entidades y organismos públicos. A pesar de los avances que mostró el Gobierno en la sesión del 7 de noviembre, se constatan todavía, entre otros problemas, la ausencia o demora en la comunicación de información desde el Sistema Único de Registro hasta las entidades operadoras encargadas de prestar ayuda a la población desplazada y la falta de información en el RUPD que permita conocer la demanda real de servicios y los beneficiarios de su efectiva prestación. Esto fue reconocido por todos en dicha sesión, por lo cual la Corte no se detiene en resaltar las dimensiones del problema.

Las autoridades han de asegurar que exista un libre y oportuno flujo de información entre las bases de datos manejadas por Acción Social y las administradas por otras entidades del Estado, cuando éstas sean relevantes para la población desplazada.

Dadas estas consideraciones, el director de Acción Social habrá de presentar una propuesta a la Comisión de Seguimiento y al Ministerio Público⁹ que describa la manera como se logrará una comunicación entre las distintas bases de datos manejadas por organismos públicos, incluyendo como mínimo un flujo de información entre el RUPD llevado por Acción Social y las demás bases de datos administradas por entidades que forman parte del SNAIPD, por organismos públicos en diferentes entidades territoriales, y también por la Registraduría Nacional. Dicho intercambio de información ha de ser de doble vía, de tal forma que, (i) el registro administrado por Acción Social pueda nutrirse, en lo relevante, con la información de las demás bases de datos de entidades u organismos prestadoras de servicios a la población desplazada, y (ii) las demás entidades complementen sus bases de datos con la información proveniente del registro único, sin perjuicio de las precauciones que Acción Social habrá de tener respecto de la intimidad de las personas desplazadas.

⁹ Para la descripción del procedimiento mediante el cual se realizará el diálogo entre el Gobierno por un lado y la Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público por el otro, ver el apartado II.5. de este Auto.

4. Medidas atinentes a los distintos sistemas de identificación de desplazados con miras a crear un sistema de información articulado que sea una herramienta útil desde la perspectiva del goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

El tercer asunto a tratar es que de manera simultánea existen o se encuentran en desarrollo al menos tres grandes programas de información por medio de los cuales las personas víctimas del desplazamiento se identifican como tal: (i) el registro único administrado por Acción Social, (ii) el SIPROD, administrado por el Ministerio de la Protección Social y (iii) el programa de identificación de víctimas manejado por la Fiscalía General de la Nación y la Comisión de Reparación y Reconciliación.

Se constatan diferencias entre estos sistemas, por ejemplo en la información recolectada, en los grupos a los que están dirigidos a atender y en los objetivos de política perseguidos por cada uno de ellos. Pero los tres sistemas mencionados realizan un registro de las víctimas del desplazamiento forzado. Para la Corte no es clara la manera como la simultaneidad de los registros aporta valor a la política de atención a la población desplazada y permite un mayor nivel de protección de los derechos de estas víctimas. Nótese que el problema acá descrito está íntimamente relacionado con el señalado en el apartado II.3 acerca de las barreras al intercambio de información entre distintas bases de datos relevantes para la población desplazada. Sin embargo, en este apartado se hace un análisis específico acerca de la simultaneidad de sistemas de información en los que se *identifica* a la población desplazada, independientemente del manejo de otros datos que hacen parte de la caracterización de dichas personas.

Así, la Corte considera que es necesario avanzar hacia un sistema armónico, que de manera coherente articule los datos recogidos por los distintos sistemas de registro. Dicho sistema articulado ha de estar dirigido a la consecución de dos objetivos principales: (i) promover resultados relevantes para el logro del goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas. (ii) constituir una herramienta que otorgue información útil y suficiente para la toma de decisiones respecto del diseño, la ejecución, la evaluación, y la debida modificación de políticas y programas dirigidos a la población desplazada.

5. Procedimiento a seguir e informes a presentar en la adopción y aplicación de medidas para la superación del subregistro, para mejorar la comunicación entre distintas bases de datos y para la creación de un sistema articulado de información.

En relación con las órdenes para superar los tres problemas descritos, el camino a seguir es un proceso de participación, liderado por el director de Acción Social y bajo su responsabilidad, con la Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público, así como de verificación de avance con la Corte

Constitucional y con los organismos de control. La Sala ordenará realizar los siguientes pasos:

5.1. Las entidades responsables, coordinadas por Acción Social, harán una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar a la Comisión de Seguimiento, a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las demás entidades y organizaciones que estime pertinente, para la superación de los problemas descritos. Ello, con el fin de que estas organizaciones puedan plantear sugerencias y observaciones concretas, entre otros aspectos, acerca del diseño, el nivel de compromiso institucional, el plan de ejecución, el ritmo mediante el cual se espera superar el problema, y los mecanismos de verificación y control de los proyectos, programas o actuaciones propuestos. Tras la presentación de dichas propuestas, la Comisión de Seguimiento, la Procuraduría, la Defensoría y los demás invitados a participar tendrán 15 días calendario para presentar sus observaciones y sugerencias. A su turno, 15 días calendario después, las entidades responsables habrán de responder por escrito qué sugerencias de la Comisión de Seguimiento, de la Procuraduría, de la Defensoría y los demás invitados son acogidas, cuáles no, y el fundamento de dichas determinaciones.

Por su parte, las medidas para superar los tres problemas mencionados, habrán de quedar plasmadas en uno o varios actos administrativos que formalicen e instrumentalicen las decisiones adoptadas. Ello servirá como base para empezar a ejecutar los planes propuestos. Por último, la descripción del diálogo entre las entidades públicas, la Comisión, la Procuraduría y la Defensoría así como los demás invitados, así como también el detalle de los resultados de los programas implementados para superar las fallas mencionadas en el presente auto, habrán de ser plasmados en el informe de superación del estado de cosas inconstitucional que habrá de ser presentado a los organismos de control y a la Corte Constitucional en el día 1º de Junio de 2010.

La propuesta, el diálogo, y las medidas finalmente adoptadas específicamente respecto de los tres problemas descritos en el presente auto versarán sobre los siguientes temas objeto de consenso en la sesión de información técnica:

- a. En primer lugar, para la superación del subregistro de la población desplazada, Acción Social habrá de presentar propuestas para realizar la campaña de divulgación de las nuevas políticas, para capacitar a los funcionarios encargados de cualquiera de las etapas del registro de la población desplazada y para establecer criterios claros para decidir el estatus de cesación de desplazado(a) en el registro, tal como se describió en el apartado II.2 del presente auto. Dicha propuesta contendrá un cronograma mediante el que se expongan las etapas y el ritmo en los que se prevén superar los problemas de subregistro mencionados, desagregada de acuerdo a las barreras específicas para el registro de la población desplazada. Contendrá también mecanismos y herramientas

concretamente dirigidas a confrontar y superar dichas barreras. Adicionalmente, tanto la propuesta de medidas, como su evaluación en el momento del informe final seguirán criterios y metas claras de avance en la superación de las fallas, que se fundamenten en parámetros para determinar cuánto ha disminuido el subregistro de manera discriminada por municipios o regiones.

b. Segundo, en relación con las medidas acerca de la comunicación de información entre distintas bases de datos relevantes para las personas desplazadas, la propuesta presentada por el Director de Acción Social descrita en el apartado II.3 del presente Auto, contendrá adicionalmente:

- La descripción de objetivos claros, con metas tangibles y medibles, desde el inicio, pasando por las etapas intermedias, hasta el producto final esperado, refiriendo la manera como se realizará un diálogo útil entre los distintos sistemas de información.
- Un cronograma detallado de las etapas de la integración de información, con objetivos claros respecto de cada una de ellas, y el momento final en el que se espere el producto definitivo.
- Específicamente, las personas responsables en cada una de las entidades involucradas de asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados.

c. Tercero, el cuanto a las medidas tendientes a articular los distintos sistemas de identificación desplazados, el Director de Acción Social, el Ministro de la Protección Social y el Presidente de la Comisión de Reparación y Reconciliación presentarán una propuesta sobre la forma como se logrará la armonización de un sistema articulado de registro de personas que contenga los datos recolectados y manejados por las tres entidades. Este informe habrá de contener además una descripción específica de la manera como estos sistemas de registro están avanzando, cómo hacen más visibles a las personas desplazadas, de qué forma contribuyen a identificar avances, estancamientos o retrocesos en el goce efectivo de los derechos, y la manera como han servido para mejorar o corregir la política pública.

5.2. La Sala presenta un cronograma de los términos en los que el proceso ha de ser cumplido.

Actuación	Término
Presentación a Comisión de Seguimiento, Ministerio Público y demás organizaciones que el Gobierno estime pertinente, de propuestas de medidas para superar los tres problemas.	24 de abril de 2009
Documento de Comisión de Seguimiento y Ministerio Público con observaciones y sugerencias.	8 de mayo de 2009

Respuesta acerca de las sugerencias de Comisión de Seguimiento y Ministerio Público.	22 de mayo de 2009
Actos administrativos que instrumentalicen las decisiones finales adoptadas y describan las medidas a aplicar.	26 de junio de 2009
Informe acerca de resultados y los problemas encontrados con nuevas medidas.	1 de junio de 2010

III. DECISIÓN

Con base en las consideraciones precedentes, la Sala Segunda de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, adopta las decisiones y órdenes que se describen a continuación.

RESUELVE

Primero.- ORDENAR al Director de Acción Social, que en los términos descritos en los apartados II.5.1 y II.5.2 de la parte motiva, proceda a (i) hacer una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar para superar los problemas de subregistro descritos en la presente providencia, (ii) responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, (iii) plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen y (iv) documentar el diálogo descrito y detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional.

Segundo.- ORDENAR al Director de Acción Social, que en los términos descritos en los apartados II.5.1 y II.5.2 de la parte motiva, proceda a (i) hacer una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar para mejorar la comunicación entre las distintas bases de datos relevantes para las personas desplazadas, (ii) responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, (iii) plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen y (iv) documentar el diálogo descrito y detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional.

Tercero.- ORDENAR al Director de Acción Social, al Ministro de Protección Social y al Presidente de la Comisión de Reparación y Reconciliación que en los términos descritos en los apartados II.5.1 y II.5.2 de la parte motiva, procedan a (i) hacer una presentación del proyecto de decisiones que planean adoptar para lograr la armonización de un sistema articulado de registro de

personas que contenga los datos recolectados y manejados por las tres entidades, (ii) responder por escrito a las sugerencias y observaciones que de dicha propuesta realicen la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, (iii) plasmar las medidas finalmente adoptadas en actos administrativos que las describan e instrumentalicen y (iv) documentar el diálogo descrito y detallar los resultados de las medidas adoptadas, en el informe dirigido a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Corte Constitucional acerca de la superación del estado de cosas inconstitucional.

Cuarto.- ORDENAR que por medio de la Secretaría General de esta Corporación se comuniquen la presente providencia a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de que preste toda su colaboración en el cumplimiento de lo ordenado.

Quinto.- ORDENAR que por medio de la Secretaría General de esta Corporación se comuniquen la presente providencia a la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-, y del Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR-, con el fin de que, si lo estiman pertinente, presenten las observaciones y sugerencias que estimen necesarias.

Sexto.- COMUNICAR la presente providencia al Consejo Noruego para Refugiados con el fin de que adopte las decisiones que estime pertinentes para hacer el seguimiento al cumplimiento de este auto.

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General